



REVISIONSRAPPORT
**Grundläggande GRANSKNING AV
Kommunstyrelsen 2019**

Leif Gabrielsson
Carina Hemmingsson

Innehållsförteckning

1	INLEDNING/BAKGRUND.....	3
2	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	3
3	REVISIONSKRITERIER.....	4
4	METOD	4
5	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	5
5.1	STYRNING OCH LEDNING.....	5
5.1.1	Riktlinjer för mål och budget	5
5.1.2	Tolkning av fullmäktiges mål och uppdrag	5
5.1.3	Har styrelsen regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet.	5
5.2	INTERNA KONTROLLEN.....	6
5.2.1	Beslutsunderlag och protokoll.....	7
5.2.2	Uppsiktsplikten	8
5.2.3	Beredning av ärenden till fullmäktige	10
6	LAGKRAV	10
7	REKOMMENDATIONER	11
8	KVALITETSSÄKRING	11
9	ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE	12



1 INLEDNING/BAKGRUND

Östersunds förtroendevalda revisorer granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom styrelsen och nämndernas verksamhetsområden. Revisorerna prövar om verksamheten har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Utöver det krav som ställs på en nämnd ska kommunstyrelsen utöva uppsiktsplikt över nämnder och gemensamma nämnders verksamhet, leda och samordna förvaltningen samt utöva uppsiktsplikt över de kommunala företagen och sådant kommunalförbund som regionen är medlemmar i.

2 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Det övergripande syftet med den grundläggande granskningen har varit att ge underlag för att bedöma om kommunstyrelsen skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Revisionsfrågor

Granskningen har haft följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen tolkat mål och uppdrag från fullmäktige så att de fungerar som tydliga styrsignaler till verksamheten?
- Finns en tillfredställande uppföljning och rapportering av verksamhetens resultat, samt beslut om åtgärder vid avvikelser?
- Finns en tillfredsställande ekonomistyrning, samt ekonomisk uppföljning och rapportering?
- Sker ett systematiskt arbete med den interna kontrollen avseende både verksamhet som ekonomisk redovisning?
- Finns tydliga beslutsunderlag och protokoll?
- Är uppsiktsplikten tillfredställande genomförd?
- Är beredningen av ärenden till fullmäktige genomförd i enlighet med styrelsens ansvar och regelverk?

Avgränsning

Granskningen har inte omfattat kommunstyrelsens räkenskaper och måluppfyllelse. Granskning av räkenskaperna och måluppfyllelse sker i granskning av kommunens årsredovisning 2019.

3 REVISIONSKRITERIER

Uppfylls kraven på:

- Kommunallagen (2017:725)
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Budget 2019
- Internkontrollreglemente
- Delegationsbestämmelser
- Regler för kommunstyrelsens uppsiktsplikt

4 METOD

Granskningen utförs genom inhämtning och granskning av styrande dokument, hearing, dialog, inhämtning av skriftliga svar på frågor. Dokumentstudier har bl a omfattat kommunstyrelsens verksamhetsplan, protokoll, delårs- och årsrapporter. Granskningen omfattar även uppföljning av förgående års iakttagelser angående protokollföring och ägarstyrning.

5 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

5.1 STYRNING OCH LEDNING

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet¹.

En ny politisk organisation trädde i kraft vid årsskiftet 2019 med ett utvecklingsutskott samt ett finans- och ledningsutskott under kommunstyrelsen. Ett genomgripande arbete har utförts under året med att upprätta processbeskrivningar och rutiner. En utredning om centraliserad nämndadministration har genomförts och en översyn av kommunens arbete med medborgarinflytande har påbörjats.

Kommunstyrelsen beslutade under året att en översyn av grundläggande ekonomiska ramar kopplade till kommunens verksamhet skulle göras och utredningen slutfördes i slutet av året.

En ny modell för mål- och budgetarbete har tagits fram och ett utvecklingsområde som identifierats är den långsiktiga styrningen av kommunen. Ett förslag till ny struktur för de politiska styrdokumenterna kopplade till de kommunövergripande målen togs fram under året.

5.1.1 Riktlinjer för mål och budget

En ny styrmodell med riktlinjer för arbete med mål och budget i Östersunds kommun togs fram för att förbättra budgetprocessen och fastställdes av kommunfullmäktige. Arbetet gjordes under hösten 2018 av kommunledningsförvaltningen efter att synpunkter framkommit från både politiker och tjänstemän att kommunens budgetprocess bör utvecklas och förbättras.

Kommunstyrelsen fastställde under februari 2019 internbudget och attestförteckning² för sin verksamhet

5.1.2 Tolkning av fullmäktiges mål och uppdrag

Kommunfullmäktige har beslutat om 22 mål inom fyra hållbarhetsdimensioner; demokrati, social, ekologisk och ekonomi. Kommunstyrelsen har tolkat 15 mål och uppdrag från kommunfullmäktiges övergripande mål.

Inom social hållbarhet har tre mål brutits ned i nämndspecifika fyra mål. Inom Ekologisk hållbarhet finns två nämndspecifika mål och inom Ekonomisk hållbarhet har fyra mål brutits ned i nio nämndspecifika mål. Några av målen som styrelsen har i sin budget saknar mätvärden och är mer av karaktären uppdrag.

Utöver målen finns i kommunstyrelsens budget 15 mätbara kvalitetsindikatorer som initierats av fullmäktige.

5.1.3 Har styrelsen regelbunden uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet.

Det ekonomiska utfallet har följts upp i kommunövergripande månadsrapporter som tagits fram. På sammanträdet i april presenterades utfallet för jan-feb och i maj redovisades

¹ Kommunallagen kap 6, §1

² Kommunstyrelsen 2019-02-19 §37, §38

årets första kvartal, i juni redogjordes resultatet för april. I augusti redovisades resultatet för maj i en kommunövergripande uppföljning och i oktober presenterades delårsbokslutet jan-aug, i december följdes resultatet för oktober upp i en kommunövergripande uppföljning, dock saknas månadsrapporterna i ledningssystemet Stratsys.

Ekonomiskt resultat och utfall har följts upp mot budget och fjolårets resultat samt målet om god ekonomisk hushållning där kommunens totala inkomster, sett över två mandatperioder ska vara större än de totala utgifterna. En prognos för helårsresultatet har redovisats i månadsrapporterna.

Andra verksamhetsmål har tillsammans med de ekonomiska målen följts upp och analyserats i samband med tertial- och delårsbokslut samt årsbokslut.

Kommunstyrelsen redovisar för 2019 ett ekonomiskt resultat på 27,7 mkr jämfört med beslutad nollbudget. Den huvudsakliga orsaken till resultatet beror på buffertar för LSS och löner (19,4 mkr).

I årsredovisningen för kommunstyrelsen återredovisas alla 15 nämndmålen varav sju mål är uppfyllda, två på väg att nås och sex mål som inte uppfyllda. Förutom uppföljning av ekonomi- och verksamhetsmål sker en uppföljning och återrapportering av kvalitetsindikatorer till fullmäktige.

Bedömning

- Vi anser att kommunstyrelsen har tolkat fullmäktiges mål och uppdrag så att de fungerar som tydliga styrsignaler mot verksamheten även om några av målen inte är mätbara.
- Utifrån granskningen anser vi att styrelsen har en tillfredsställande och uppföljning av både sina egna som övriga nämnders verksamhet, mål och ekonomi.

5.2 INTERNA KONTROLLEN

Enligt Kommunallagen och nämndernas reglementen är respektive nämnd ansvarig för sin interna kontroll.

Kommunledningsförvaltningen har genomfört en inventering av risker i en årlig riskanalysen kopplad till internkontrollplanen. Den interna kontrollen av kommunstyrelsens arbete utgår från den internkontrollplanen.

Kommunstyrelsen fastställde i februari 2019-02-19 dels en internkontrollplan för kommunstyrelsen, dels en kommunövergripande internkontrollplan för 2019³. Riskinventering och internkontrollplan har dokumenterats i ledningssystemet Stratsys inom områden Ekonomi, verksamhet, Personal och miljö.

Kommunstyrelsen följde upp den interna kontrollen i form av en årsrapport vid sitt sammanträde den 19:e Mars 2020⁴. Kommunstyrelsen beslutade att godkänna uppföljningen.

Kommunstyrelsens internkontrollplan och den övergripande internkontrollplanen har följts upp vid styrelsens sammanträde i oktober 2019⁵. Vid styrelsens uppsikt och uppföljning av nämnderna noterades inga väsentliga avvikelser och uppföljningen godkändes och lades till handlingarna.

³ Kommunstyrelseprotokoll, Dnr 00108-2019

⁴ Kommunstyrelseprotokoll, Dnr 00613-2019

⁵ Kommunstyrelseprotokoll, Dnr 00523-2019



Internkontrollreglemente och riktlinjer som stöd för kommunstyrelsen i arbetet med nämndernas internkontrollplaner har inte varit tillgängliga vid granskningen. Enligt uppgift kommer kommunledningsförvaltningen upprätta riktlinjer för intern kontroll under 2020 vilket är senare än den ursprungliga tidplanen då de skulle vara framtagna och beslutade av kommunstyrelsen 2019.

Bedömning

- Utifrån granskningen anser vi att det finns ett systematiskt arbetssätt med den interna kontrollen hos Kommunstyrelsen. Dock bör kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas internkontroll förbättras vilket är på gång i och med att reglemente och riktlinjer för den interna kontrollen planeras under 2020.

5.2.1 Beslutsunderlag och protokoll

Enligt kommunallagen ska nämndsammanträden protokollföras på ordförandes ansvar. I protokollet ska redovisas vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som har handlagts. I protokollet skall för varje ärende redovisas:

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. vilka beslut som har fattats,
4. genomförda omröstningar och resultaten av dem, vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar och
6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

Protokollen har i justerats och anslagits inom tid på det sätt kommunfullmäktige beslutat, dock har vi noterat, att protokoll för den 2019-01-22 §§ 1–23 saknas i kommunens diarium.

Finans- och ledningsutskottet

Finans- och ledningsutskottet har haft 12 sammanträden under året och behandlat 53 ärenden. Utskottet har varit beslutsför vid samtliga sammanträden.

Vi har noterat att protokollen har justerats inom tid på det sätt kommunfullmäktige beslutat. Finans- och ledningsutskottet har varit beslutsför vid samtliga sammanträden.

Vi har noterat att protokollet 2019-04-16 har justerats 16/4 och anslagstid 2019-04-17 t.o.m. 2019-04-08, framgår det fel anslagstid.

Utvecklingsutskottet

Utvecklingsutskottet har haft 11 sammanträden under året och utskottet har behandlat 42 ärenden. Protokollen har i huvudsak justerats och anslagits inom tid på det sätt kommunfullmäktige beslutat. Utvecklingsutskottet har varit beslutsför vid samtliga sammanträden.

Vi har noterat att för protokollet 2019-02-05 saknas justeringsdatum och anslagsdatum, det finns även ett glapp i nummerordning av paragrafer, gäller för § 11–12.

Delegationsbeslut

Kommunstyrelsens reglemente reviderades i december (Dnr: 00135–2019) pga ett strategiskt beslut för kommunens fastigheter som innebär att kommunstyrelsen ska äga och hyra ut kommunala fastigheter, förutom vissa specialfastigheter.

Enligt den nya kommunallagen får nämnder själv besluta i vilken utsträckning beslut som fattats på delegation ska anmälas till dem. Delegationsbeslut som inte anmäls till nämnden skall protokollföras särskilt. Enligt lagen ska delegationsbesluten kunna identifieras i protokollen.

Delegationsordning för kommunstyrelsen reviderades och beslutades i december 2019⁶. I den framgår att Kommunstyrelsens beslutanderätt inte får delegeras när det gäller;

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
- ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
- ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Enligt styrelsens reglemente har finans- och ledningsutskottet och utvecklingsutskottet beslutsrätt, enligt styrelsens delegationsordning. Utskottens beslutskompetens ska framgå i delegationsordning eller av andra beslut från styrelsen.

Vi har översiktligt granskat hur delegationsbeslut har återredovisats till kommunstyrelsen och om det funnits stöd i delegationsbestämmelser för tagna beslut.

Vi har begärt att få ta del av delegationslistorna från tre månader av årets sammanträden för att verifiera att delegationsbeslut meddelats till styrelsen och om hur beslut har fattats i enlighet med delegationsbestämmelserna. Enligt delegationsbestämmelserna ska delegationsbeslut anmälas till kommunstyrelsen vid nästkommande sammanträde.

Delegationsbeslut har löpande under året anmälts till styrelsen, uppgift om delegat i delegationsbestämmelserna utgår från tjänstetitel. I delegationsbeslut som anmälts till styrelsen finns uppgift om delegat, dock saknas hänvisning till beslutspunkt och tjänstetitel i delegationsbestämmelserna. I flertalet tillfällen saknas även hänvisning till vilken beslutspunkt man styrker beslutet på enligt delegationsbestämmelserna.

Bedömning

- I granskningen framgår att protokollen för kommunstyrelsen i huvudsak har hanterats och justerats i enlighet med kommunallagen och reglementet för kommunstyrelsen.
- Vi anser att kommunstyrelsen till övervägande del har tillfredsställande rutiner för delegationsbeslut. Av den substansgranskning som genomförts framgår att det finns en viss otydlighet gällande tjänstetitel på delegat samt oklarheter kring beslut som förutsätter beloppsgränser.

5.2.2 Uppsiktsplikten

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt finns uttolkad i reglementet i vilket det framgår att kommunstyrelsen bland annat ska leda och samordna arbetet med att effektivisera den kommunala verksamheten.

Vidare framgår av reglementet att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomi efterlevs

⁶ KS §364, 2018-12-17

och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. Vid budgetöverskridande kan styrelsen begära överläggningar samt gå in och detaljgranska nämndens/styrelsens hela budget samt föreslå fullmäktige att fatta beslut om kostnadsminskningar som leder till att budgetramarna hålls.

Av kommunens intranät framgår att det är "Team styrning" inom kommunledningsförvaltningen som ska utöva kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Inom "Team styrning" arbetar controllers, processutvecklare, projektledare m.fl. Enligt uppgift är det controllers som utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt har att säkerställa god kvalitet och utveckling inom kommunens verksamhetsområden. "Team styrning" har till uppgift att analysera och föreslå förbättringar av effektivitet och måluppfyllelse på uppdrag från kommunstyrelsen.

Uppföljning och kontroll utifrån uppsiktsplikten sker framförallt i samband med månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning. Uppföljning av nämndernas ekonomiska utfall samt utförda besparingar sker i månadsrapporterna. I delårsrapporter sker en uppföljning av nämndernas mål, verksamhetsutveckling, kvalitet, effektivitet samt kvalitetsindikatorer till fullmäktige.

Förstärkt uppsiktsplikt

Kommunstyrelsen har en förstärkt uppsiktsplikt när det gäller de kommunala bolagen. I kommunallagen 6:e kap. 9 § ska styrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap 2 § ska pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående år varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Vid genomgång av styrelsens protokoll kan vi se att styrelsen fattade ett sådant beslut enbart för Jämtkraft AB men inte för de andra bolagen.

Styrelsen ska löpande ha uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen. Styrelsen ansvarar för att beslut om ägardirektiv till företag fattas kontinuerligt och hålls uppdaterade. Ägardirektiv för Östersunds Rådhus AB, Östersundshem AB samt Jämtkraft AB har beretts av styrelsen med förslag om revideringar i ägardirektiv för aktiebolagen Jämtkraft och Östersundshem 2019-04-18.

Information till styrelsen om de kommunala bolagen har under året varit bristfällig. Förutom vid sammanträdet 2019-05-07 då en muntlig information lämnades om bolagen står det i protokollen under punkten Rapport från bolagen "Ingen rapport från bolagen lämnas vid dagens sammanträde".

Bolagen ska senast juni varje år till kommunstyrelsen överlämna skrivelse om hur verksamheten i de egna bolagen samt dotterbolagen har bedrivits under föregående år.

Av styrelsen protokoll⁷ framgår det att kommunstyrelsen beslutat att godkänna bolagens årsredovisning 2018.

⁷ Kommunstyrelsen 2019-04-09 §§ 80,81,82,83,84 samt Kommunstyrelsen 2019-04-18 §§ 99,100,101

Bedömning

- Vi anser att kommunstyrelsen i huvudsak har fungerande rutiner och organisation för sin uppsiktsplikt, dock rekommenderar vi att införa som rutin att utvärdera uppsiktsplikten.
- Utifrån granskning anser vi att styrelsen har följt sitt ansvar för beslut om ägardirektiv av hel och delägda bolag hålls uppdaterad.
- Enligt protokoll, framgår det att styrelsen tagit beslut att verksamhet år 2018 har varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna för Jämtkraft AB, enligt noteringar saknas det för kommunens andra bolag vilket ska göras enligt kommunallagen.
- Vi anser att rapportering/information till styrelsen angående de kommunala bolagen inte har varit tillfredsställande då bolagsrapportering endast skett vid två sammanträden via muntlig information.

5.2.3 Beredning av ärenden till fullmäktige

Utifrån vår grundläggande granskning har inget framkommit som tyder på brister i beredningen av ärenden till kommunfullmäktige.

Bedömning

- Utifrån granskning anser vi att beredning av ärenden till kommunfullmäktige är genomförd i enlighet med styrelsens ansvar och regelverk.

6 LAGKRAV

Instruktion för kommundirektören

Enligt den nya kommunallagen 7 kap. 2§ (2017:725) ska kommunstyrelsen fastställa en instruktion om hur kommundirektören ska leda förvaltningen under styrelsen. Kommunstyrelsen har fastställt 2019-05-21 § 135 *Instruktion för kommundirektören*

Vi har tagit del av instruktionen där det framgår att kommundirektören ansvarar för kommunstyrelsens förvaltning som ska bedrivas i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Att den kommunala verksamheten säkerställs och fungerar på ett rättssäkert och effektivt sätt samt att de politiska besluten genomförs.

Bedömning

Vi har noterat att en instruktion för kommundirektören har beslutats under 2019.

Östersunds kommuns krisberedskap

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Ska kommunen ha en risk- och sårbarhetsanalys⁸ där man analyserat vilka extraordinära händelser under fredstid som kan inträffa. En rapport ska sammanställas och resultatet ska rapporteras till Länsstyrelsen senast den 31 oktober under det första kalenderår efter ordinarie val till kommunalfullmäktige.

⁸ Kommunstyrelsen 2019-10-08 § 232

Bedömning

Vi har noterat att en risk- och sårbarhetsanalys har gjorts där man analyserat vilka extraordinära händelser under fredstid som kan inträffa.

Styrdokument för Östersunds kommuns arbete med krisberedskap för mandatperioden 2019–2022 är framtagen och beslutad.⁹ Dock kan vi inte finna den på Östersunds kommuns webbsida under andra styrdokument.

7 REKOMMENDATIONER

Från resultatet av granskningen lämnas följande rekommendationer att:

- Förbättra styrelsens uppsikt över nämndernas internkontroll och att reglemente och riktlinjer för den interna kontrollen tas fram.
- Förbättra rutinerna för delegationsbeslut så att tjänstetitel på delegat och beloppsgränser tydligt framgår.
- Införa rutin för att utvärdera uppsiktsplikten.
- Säkerställa att kraven i kommunallagen angående årliga beslut att verksamhet i kommunens bolag har varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna efterlevs.
- Förbättra rutinerna för att ha en mer regelbunden och dokumenterad rapportering från samtliga kommunala bolag.
- Säkerställa att styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap kan finnas på Östersunds kommuns webbsida under andra styrdokument.

8 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

⁹ Kommunstyrelsen 2019-12-03 § 303

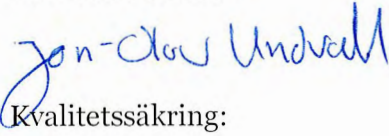
9 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Östersund 2019-04-01

Projektledare:



Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör



Kvalitetssäkring:

Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunal revisor



Carina Hemmingsson
Sakkunnig